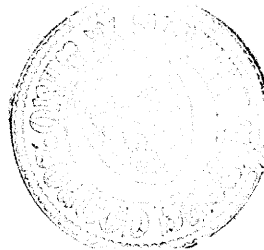


**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE ADJUDI-  
CACIONES DEL DEPARTAMENTO DE BIENES-  
TAR SOCIAL, DEPORTE Y VIVIENDA**

**SEPTIEMBRE, 1994**



## INDICE

I. **OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES**

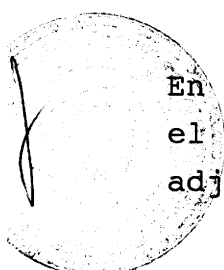
II. **ANTECEDENTES**

III. **RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE**

IV. **CONCLUSIONES**

**I. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES**

De conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra y a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra que, en fecha 12 y 30 de mayo de 1994, acordó solicitar de esta Cámara la emisión de un Informe sobre la adecuación a la legalidad de los contratos de obra relativos a la **construcción de la residencia de ancianos de Alsasua/Altsasu** y a la **eliminación de barreras arquitectónicas en el Instituto Donapea, adjudicados por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda a la empresa Construcciones IRATI, S.A.**, hemos procedido a realizar la citada fiscalización.



En consecuencia, el **OBJETIVO** que se persigue es el de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable en la tramitación, adjudicación y ejecución de las obras citadas.

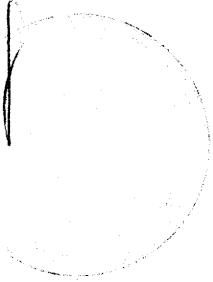
Para la consecución del citado objetivo, hemos procedido a analizar una copia certificada de los citados expedientes remitida por el Departamento, aplicando las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarias teniendo en cuenta las circunstancias.

Las **LIMITACIONES** que han afectado al desarrollo del trabajo son de carácter técnico ya que, al no disponer esta Cámara de Comptos de personal especializado, no hemos podido verificar los aspectos técnicos y de calidad que han incidido en la ejecución de las obras analizadas.

El trabajo de campo se realizó en el mes de junio de 1994.



Agradecemos al personal del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, la colaboración prestada en la realización del presente Informe.



## II. ANTECEDENTES

A continuación, presentamos una breve descripción de los aspectos y hechos esenciales relativos a los objetivos del presente Informe.

### II.1. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN REVISADOS

#### A) RESIDENCIA DE ANCIANOS DE ALSASUA/ALTSASU

- 1º. Por Resolución del Director del Servicio Regional de Bienestar Social (en adelante, SRBS), de 21 de abril de 1988, se aprueba el proyecto para la construcción de una Residencia Asistida de Ancianos en Alsasua/Altsasu.
- 2º. Por Providencia del Presidente de la Junta de Gobierno del SRBS, de 10 de octubre de 1988, se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas y se ordena iniciar el expediente de contratación de las obras de la citada Residencia de Ancianos.
- 3º. Con fecha 17 de octubre de 1988, se publica en el BON la licitación de estas obras mediante subasta con admisión previa. El presupuesto de licitación asciende a 198.506.093 pts. y el plazo máximo de ejecución a 20 meses, finalizando el plazo para la presentación de ofertas el 10 de noviembre de 1988.
- 4º. Por Resolución 3352/1988, de 10 de noviembre, el Director del SRBS acuerda la admisión previa de las dos empresas licitadoras: Construcciones Irati S.A. y Construcciones Alzate S.A..
- 5º. Con fecha 15 de noviembre de 1988 la Mesa de Contratación,

tras analizar la documentación general contenida en el sobre nº1, acuerda admitir a la licitación a las dos empresas concurrentes, concediendo un plazo de tres días a Construcciones Alzate S.A. para que complete su documentación aportando el documento de clasificación empresarial. Seguidamente y tras analizar la documentación contenida en el sobre con la propuesta económica, acuerda la adjudicación provisional de las obras a Construcciones Irati S.A. por presentar la oferta más económica, 186.595.727 pts. frente a los 198.506.093 pts. de Contrucciones Alzate S.A..

- 6º. Por Resolución de 17 de noviembre de 1988, el director del SRBS adjudica definitivamente las obras a Construcciones Irati S.A. en 186.595.727 pts. (baja del 6% del precio de licitación), formalizándose el correspondiente contrato el 18 de noviembre de 1988, siendo el plazo de ejecución de 20 meses.
- 7º. La comprobación del Replanteo e inicio de las obras tiene lugar el 30 de diciembre de 1988, procediéndose a su recepción provisional el 18 de diciembre de 1990.
- 8º. El importe total pagado por certificaciones de obra asciende a 216.780.567 pts., lo que supone una desviación del 16,17% sobre precio de adjudicación. Adicionalmente se ha abonado en concepto de revisión de precios la cantidad de 5.119.417 pts.

B) ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS EN EL INSTITUTO DONAPEA

- 1º. Mediante Orden Foral 71/1991, de 15 de noviembre, el Consejero de Bienestar Social aprueba el proyecto de obra, el pliego de cláusulas administrativas, el presupuesto de contratación y la apertura del procedimiento de adjudicación por subasta, de las obras de eliminación de barreras

arquitectónicas en el Instituto Donapea de Pamplona.

- 2º. La publicación del anuncio de licitación en el BON tiene lugar el 2 de diciembre de 1991, siendo el precio de licitación 33.402.721 pts. y el plazo máximo de ejecución de 6 meses, finalizando el plazo de presentación de solicitudes el 30 de diciembre de 1991.
- 3º. La constitución de la Mesa de Contratación tiene lugar el 31 de diciembre de 1991. Tras analizar la documentación general contenida en el sobre nº 1, acuerda admitir a tres de las nueve propuestas presentadas, inadmitiendo al resto por diversos defectos en la documentación presentada. Seguidamente, tras proceder a la apertura pública de los sobres que contienen la proposición económica, la Mesa de Contratación procede a adjudicar provisionalmente las obras a la empresa Construcciones Irati S.A., por ser la que presenta la oferta más económica.
- 4º. Mediante Orden Foral 312/1991, de 31 de diciembre, el Consejero de Bienestar Social acuerda la adjudicación definitiva de las obras a la empresa Construcciones Irati S.A., por un importe de 32.360.556 (baja del 3,12%), formalizándose el correspondiente contrato el 2 de marzo de 1992, siendo el plazo de ejecución de cinco meses y medio.
- 5º. La comprobación del replanteo e inicio de las obras tiene lugar el 9 de marzo de 1992, procediéndose a su recepción provisional el 29 de marzo de 1993.
- 6º. El importe total pagado mediante certificaciones de obra asciende a 35.192.114 pts., lo que supone un 8,75% de desviación sobre el precio de adjudicación.

## II.2. RELACIÓN ENTRE LA PERSONA TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN Y EL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA ADJUDICATARIA

De acuerdo con la documentación examinada y pruebas practicadas - entre otras, la solicitud al Registro Mercantil de una certificación literal de todas las anotaciones practicadas relativas a la empresa adjudicataria, así como una certificación expedida por dicha empresa respecto a la toma de posesión de su apoderado y gerente- se ha comprobado que:

- D. Ricardo de León es designado **Director** del Organismo Autónomo Servicio Regional de Bienestar Social mediante Decreto Foral 46/1984, de 16 de mayo, habiendo desempeñado este cargo hasta el 31 de agosto de 1989 fecha en que se dispone su cese.

Mediante Decreto Foral 63/1991, de 25 de septiembre, es nombrado **Consejero** del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, cargo que desempeña hasta el día de la fecha.

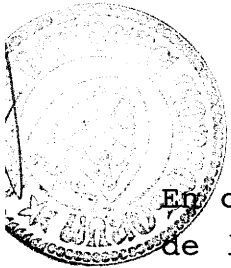
- D. Agustín de León, hermano del anterior, es **apoderado** de la empresa Construcciones Irati S.A., adjudicataria de las obras, desde el 2 de diciembre de 1988, fecha de inscripción en el Registro Mercantil de la escritura de apoderamiento otorgada el 28 de noviembre de 1988, siendo dado de alta como **gerente** de la empresa el 1 de febrero de 1989.
- En calidad de Director del SRBS y en relación a la residencia de Alsasua, D. Ricardo de León dictó como organo de contratación, entre el periodo del 2 de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1989, cuatro resoluciones mediante las que se aprueban las cuatro primeras certificaciones de la obra y se ordena su pago. Estas resoluciones aprueban asimismo diversas modificaciones que tienen, básicamente, su origen en incremen-



tos en el número de unidades de obra ejecutada y en algunos imprevistos.

- En calidad de Consejero del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda y respecto a las obras de eliminación de barreras arquitectónicas, intervino como órgano de contratación en las siguientes actuaciones:

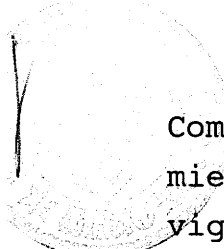
- . Adjudicación Definitiva del contrato a Construcciones Irati S.A.
- . Formalización del contrato con el representante de la empresa adjudicataria.
- . Aprobación de tres certificaciones de obra.
- . Aprobación de la certificación final de obra.



En definitiva, D. Ricardo de León, en calidad de representante de la Administración y titular del órgano de contratación ha intervenido en diversas fases del procedimiento administrativo contractual -señaladas en los párrafos anteriores- directamente afectantes a la sociedad mercantil que resultó adjudicataria, con cuyo apoderado y gerente tiene relación de parentesco en segundo grado de consanguinidad.

### III. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

El régimen jurídico aplicable a los contratos analizados viene configurado básicamente por la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFC), los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y las disposiciones de los propios contratos formalizados. Supletoriamente a la LFC, es aplicable el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, que desarrolla la Ley de Contratos del Estado.



Como norma de alcance general rige, además, la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (en adelante, LPA), vigente en el momento en que se tramitaron los dos expedientes de contratación analizados.

Asimismo, la LFC remite a la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos.

#### **IV. CONCLUSIONES**

##### **IV.1. DERIVADAS DE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS DOS EXPEDIENTES**

Como **CONCLUSIÓN GENERAL** de este apartado, puede señalarse que en los expedientes analizados contienen la mayoría de los elementos procedimentales básicos exigidos por la legislación vigente, si bien se han detectado una serie de deficiencias e infracciones en su tramitación que se citan en los párrafos siguientes. En general, estas deficiencias e infracciones son frecuentes en los expedientes de contratación del Gobierno de Navarra revisados por esta Cámara de Comptos.

##### **A) RESIDENCIA DE ANCIANOS DE ALSASUA/ALTSASU**

Las deficiencias e infracciones detectadas en la tramitación administrativa del expediente de contratación han sido las siguientes:

- 1ª. No consta la publicación del anuncio de licitación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas como exige el art. 29.2 de la LFC., en razón a la cuantía entonces establecida.**
- 2ª. No consta en el expediente el acta de replanteo del proyecto prevista en el art. 24.2 de la LFC. No obstante, la trascendencia de esta omisión queda paliada al quedar acreditada en el expediente la posesión de los terrenos necesarios para ejecutar la obra y haberse extendido acta de comprobación del replanteo sin que existan reparos a la viabilidad de la obra.**
- 3ª. Se admite a la subasta a la empresa construcciones Alzate S.A. cuando no consta en el expediente el documento que**



acredite su clasificación empresarial, lo cual debió dar lugar a su exclusión de la subasta. Esta infracción carece, no obstante, de trascendencia práctica al no resultar adjudicataria esta empresa por ser su proposición económica más elevada que la de Irati S.A.. Por otra parte, la Resolución del órgano de contratación que acuerda la admisión previa de las dos empresas presentadas es de 10 de noviembre de 1988, anterior en cinco días al informe técnico en el que dice basarse. Posteriormente la Mesa de Contratación acuerda conceder un plazo de subsanación de tres días a la empresa Construcciones Alzate S.A. para que presente el documento de clasificación empresarial, del que finalmente no existe constancia alguna en el expediente.

- 4ª. Se aprecia un retraso en el plazo previsto de ejecución de las obras, inicialmente, para el 31 de agosto de 1990. El Acta de Recepción Provisional de las obras está fechada el 18 de diciembre de 1990, por lo que este retraso puede cifrarse en unos tres meses. Aunque el órgano de contratación no aprueba expresamente la prórroga del plazo de ejecución, ésta puede estar justificada por guardar proporción con las modificaciones del proyecto acordadas tal y como señala el art. 149 del Reglamento de Contratos.
- 5ª. Siendo el importe global de la modificación del contrato superior al 10% no se ha procedido al reajuste de la fianza correspondiente como establece el artículo 113 de la LFC.
- 6ª. No consta la puesta en conocimiento por escrito del contratista al órgano de contratación y posterior autorización por parte de este, de las subcontrataciones de obra que hayan podido existir como exige el artículo 65.2 de la LFC. La existencia de subcontrataciones se desprende de la propia relación de subcontratistas presentada por la empresa en su oferta.

**B) ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS EN EL INSTITUTO DONAPEA**

En la revisión de este expediente de contratación se han observado las siguientes deficiencias e infracciones:

1ª. No consta en el expediente la realización del replanteo del proyecto previsto en el art. 24 de la LFC. La trascendencia de esta omisión queda paliada al quedar acreditada en el Acta de Comprobación del Replanteo la viabilidad de las obras.

2ª. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares no señala la clasificación exigible al contratista, tal y como establece el art. 82.12 del Reglamento de Contratos del Estado. Sin embargo, la empresa adjudicataria se hallaba debidamente clasificada para ejecutar la obra de que se trata, según copia compulsada de la certificación expedida por el Registro Oficial de Contratistas a que ha tenido acceso este organismo.

3ª. El expediente no contiene los documentos justificativos de hallarse el adjudicatario al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, requisitos ambos exigidos por el artículo 8.8 de la LFC, cuya justificación con carácter previo a la firma del contrato se establecía en el pliego.

No obstante, conforme a copias compulsadas de las certificaciones emitidas por los correspondientes organismos, aportadas por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, a requerimiento de esta Cámara, se ha acreditado que el contratista reunía los expresados requisitos en la fecha exigida por el pliego.

4ª. No consta la publicación de la adjudicación en el Boletín Oficial de Navarra, tal y como establece el art. 43 de la

LFC.

- 5ª. El contrato se formaliza dos meses después de la adjudicación, cuando según el art. 44 de la LFC esta debe producirse dentro de los treinta días siguientes a su aprobación.
- 6ª. No se aprueba expresamente modificación del contrato que autorice el mayor gasto de 2.831.558 pts., como señala el art. 56 de la LFC, ni la prórroga del plazo de ejecución de los trabajos que, estando inicialmente previsto para el 25 de agosto de 1992 (5,5 meses), se produce unos 6 meses después, a tenor de la fecha del Acta de Recepción Provisional que tiene lugar el 29 de marzo de 1993.
- 7ª. No consta en el expediente el Acta de Recepción Definita de las obras que, a tenor de lo establecido por el art. 61 de la LFC, debió extenderse dentro del mes siguiente a la finalización del plazo de garantía que concluyó el pasado 29 de abril.

En resumen, puede destacarse que resulta especialmente significativo en el orden formal la no exigencia en el pliego de la clasificación requerida al contratista y la no aportación de los documentos justificativos de hallarse el adjudicatario al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social; si bien, como se ha señalado, la empresa adjudicataria reunía tales requisitos.

#### IV.2. RELACIÓN DE PARENTESCO ENTRE EL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN Y EL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA ADJUDICATARIA.

- 1ª. En la tramitación de los expedientes fiscalizados se produce una coincidencia temporal entre las funciones ejercidas por D. Ricardo de León como Director del SRBS y Consejero del



Departamento -en definitiva, órgano de contratación- y las ejercidas por su hermano como apoderado y gerente en la empresa Construcciones IRATI, S.A., adjudicataria de las obras mencionadas.

2ª. De acuerdo con el art. 20.2b) de la LPA, al existir un parentesco de consanguinidad de segundo grado, D. Ricardo de León, como órgano de contratación, debió abstenerse de actuar en los dos procedimientos de contratación analizados, en la medida en que se produjese esa coincidencia temporal entre sus funciones y las de su hermano. Asimismo debió ponerlo en conocimiento del superior jerárquico al objeto de que resolviese lo que procediera.

3ª. Sin embargo, el citado incumplimiento de su deber de abstención no invalida, en nuestra opinión, los actos administrativos dictados por el citado órgano de contratación. Ha de señalarse a este respecto que la jurisprudencia mayoritaria establece, en estos casos, como criterio básico para resolver sobre la validez o invalidez de un acto el de la incidencia del mismo en la decisión final adoptada o lo que es lo mismo, si de no haber tenido lugar esa intervención la decisión final hubiese sido o no otra.

Según nuestro parecer, en la adopción de los actos administrativos reseñados, el órgano de contratación actuó en ejercicio de potestades regladas conforme a lo establecido en la propia Ley y sin que existiera un margen subjetivo de actuación discrecional, limitándose a ratificar con sus resoluciones las propuestas y certificaciones elevadas al mismo por los técnicos para su aprobación. Es decir, sus actuaciones no tuvieron una influencia decisiva en los resultados finales obtenidos y entendemos que éstos hubieran sido los mismos en el caso de haberse abstenido.

En definitiva no se aprecia la concurrencia del elemento básico citado por la jurisprudencia que determine la nulidad



de los actos analizados, por lo que nos encontraríamos ante supuestos de irregularidades no invalidantes.

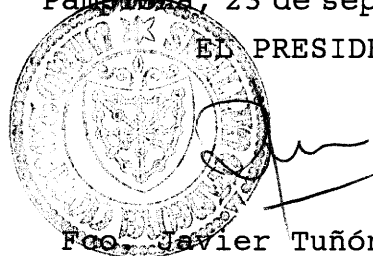
- 4ª. De conformidad con lo dispuesto en el art. 20.5. de la LPA, la no abstención en los casos en que proceda dará lugar a la exigencia de responsabilidades.

Consideramos que en el caso presente al haber intervenido la persona afectada en su exclusiva consideración de cargo público no funcional, ya como Director ya como Consejero, no sería viable la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

Asimismo, a la vista de la documentación a que se ha tenido acceso y sin perjuicio del respeto a la integridad de las atribuciones que corresponden al orden jurisdiccional y autoridades competentes, estimamos que no existen indicios de responsabilidad patrimonial o contable ni de otro tipo de responsabilidad jurídica, por lo que, en todo caso, habría que remitirse a lo dispuesto en los artículos 15 y 41 de la ley Foral 23/83, de 11 de abril del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que atribuyen a los Consejeros responsabilidad directa en su gestión política.

Pamplona, 23 de septiembre de 1994

EL PRESIDENTE,



Fco. Javier Tuñón San Martín